

Una pronuncia sulla mobilità dei dirigenti regionali offre lo spunto per riflettere ancora sulla natura e la portata della materia “ordinamento civile”

di Rachele Cocciolito – Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, politiche internazionali e della comunicazione – Università degli Studi di Teramo

1. Con ricorso n. 42/2013 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, commi 2, lett. 1) e 3, Cost., degli artt. 1, comma 1 e 2, commi 5,6,7 della legge della Regione Abruzzo n. 71 del 2012 (Misure per il contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica alla legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della Struttura del Servizio di Cooperazione Territoriale – IPA).

La questione relativa all'art. 1, comma 1, con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., è stata dichiarata dalla Corte costituzionale «*inammissibile per difetto sopravvenuto dell'interesse a ricorrere*».

Diversamente, la Corte ha accolto la questione avverso l'art. 2, commi 5, 6 e 7, e ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale.

I vizi eccepiti e censurati dai giudici sono così sintetizzabili:

a) l'art. 2, comma 5 della l. reg. Abruzzo n. 71/12 definisce in esubero i dirigenti ADSU inquadrati nei ruoli che non abbiano ricevuto il conferimento o il rinnovo dell'incarico e dispone, autonomamente, il passaggio diretto agli uffici della Regione. Essa, in tal modo, disciplinerebbe una fattispecie tipica del rapporto di lavoro, quale la mobilità, afferente alla disciplina del lavoro pubblico privatizzato e per questo alla materia di competenza esclusiva statale “ordinamento civile” di cui all'art. 117, comma 2 lett. 1), Cost.;

b) l'art. 2, commi 6 e 7 della l. reg. Abruzzo n. 71/12 dispone l'attribuzione temporanea delle funzioni del dirigente momentaneamente assente in capo al funzionario più alto in grado e attribuisce a quest'ultimo il trattamento retributivo del dirigente. Così facendo, trattandosi di un mutamento di mansioni, le disposizioni inciderebbero, secondo la Corte, sul contenuto della prestazione lavorativa e, quindi, sui “profili privatistici” del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A., rientranti integralmente nella disciplina dell'“ordinamento civile” di esclusiva competenza statale ex art. 117, comma 2 lett. 1), Cost.

Quanto al primo punto, gli artt. 33 e 34 del d.lgs. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) prevedono compiutamente le procedure di riduzione delle eccedenze di personale e di collocamento in mobilità, oltre a concedere l'indennità per la messa in disponibilità per un massimo di ventiquattro mesi e la ricollocazione

presso altre amministrazioni, solo a condizione che effettivamente vi siano posizioni lavorative vacanti.

La Corte ha più volte chiarito¹ che la disciplina statale sulla c.d. mobilità collettiva, lungi dal limitare le decisioni delle amministrazioni regionali sull'opportunità o meno di munirsi di nuovo personale, provvede a costruire puntualmente il procedimento attraverso il quale deve realizzarsi la ricollocazione del personale in mobilità mediante una e unica normativa vincolante tutte le amministrazioni, comprese quelle regionali e locali.

A questa stregua, non v'è chi non veda come la normativa regionale abruzzese disciplini un oggetto esattamente coincidente con quello di cui alla citata legge statale.

Questa sovrapposizione e la conseguente pronuncia di incostituzionalità offrono, allora, l'occasione per tornare a riflettere sul problema della delimitazione degli ambiti di competenza di Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale e la possibilità di rinvenire uno spazio di intervento legislativo regionale nella disciplina qui in contestazione.

La giurisprudenza costituzionale, in base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., e, tenuto conto che nel frattempo è intervenuta la c.d. privatizzazione del lavoro pubblico, riconduce l'impiego pubblico regionale alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato, per ciò che attiene ai "profili privatizzati" del rapporto lavorativo², e alla competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, comma 4, Cost., in tema di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale", per i profili "pubblicistico - organizzativi"³.

2. Questa soluzione della Corte appare consolidata e coerente per ciò che attiene alla riconduzione dell'istituto della mobilità nella competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile".

Essa, tuttavia, non sembra altrettanto lineare circa la definizione dei "profili pubblicistici" e dei "profili privatistici" del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, posto che la stessa giurisprudenza non si è mai spinta ad indicare quali siano gli oggetti da ricondurre ai primi e quali ai secondi. Di conseguenza, resta ancora di difficile individuazione il contenuto stesso delle materie di competenza esclusiva e residuale di Stato e Regioni nella materia *de qua*.

A tal proposito, si può volgere l'attenzione a una questione che, pur esulando dall'oggetto che ci occupa, risulta utile per comprendere l'impostazione della Corte.

Ci si riferisce alla disciplina del regime contrattuale dei dirigenti pubblici che, per giurisprudenza consolidata, rientra nella competenza residuale delle Regioni, ex art. 117, comma 4, Cost., in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale".

Nel 2004, con una sentenza interpretativa di rigetto, la Corte ha dichiarato la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale avanzata dal Governo nei confronti dello Statuto della Regione Calabria che, all'art. 50, comma 5, attribuiva alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti *«poiché la norma statutaria deve essere interpretata nel senso che essa si limita a prevedere che la Regione disciplina con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri*

¹ Corte cost., sent. n. 388 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 4268 ss., p.to 3.2 del *considerato in diritto*.

² Corte cost., sentt. n. 274 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 2238 ss.; n. 2 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 9 ss.; n. 380 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 4184 ss.; n. 68 del 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 1053 ss.

³ Corte cost., sentt. n. 274 del 2003, cit; n. 380 del 2004, cit; n. 188 del 2008, in *Giur. cost.*, 2008, 2172 ss.; n. 169 del 2008 in *Giur. cost.*, 2008, 2051 ss.; n. 387 del 2008 in *Giur. cost.*, 2008, 4551 ss.

*dirigenti, ovviamente per la parte di propria competenza, la stessa è compatibile con la stessa disciplina costituzionale e con la stessa legislazione statale vigente in materia di ordinamento della dirigenza pubblica, in quanto, se la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni, tuttavia la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia (...)*⁴.

Qui parrebbe riconoscersi alle Regioni una, seppur minima, competenza a disciplinare i sopradetti “profili privatistici” del lavoro pubblico privatizzato che, in genere, la Corte riconduce nettamente alla potestà esclusiva statale.

Tuttavia, nei termini in cui i giudici si esprimono è difficile comprendere quale sia effettivamente la «parte di propria competenza» a cui alludono in riferimento all'intervento regionale, non essendo specificato – ancora una volta - cosa debba intendersi per «regime procedimentale della contrattazione».

Peraltro, con una pronuncia successiva, la 324 del 2010, la Consulta sembra compiere un passo indietro e restringere nuovamente l'ambito d'azione delle Regioni in materia di disciplina contrattuale della dirigenza pubblica.

La sentenza citata, infatti, ha dichiarato non fondata una questione di legittimità posta dalla Regione Piemonte avverso l'art. 40, comma 1, del dlgs. 150/09 perché sospettato di violare l'art. 117, comma 4, Cost., in quanto estende alle Regioni il divieto di disciplinare gli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Secondo la Corte, «tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che devono essere posseduti dal contraente privato (...)⁵ e quindi afferenti alla disciplina contrattualistica di diritto privato.

La competenza legislativa delle Regioni resta, in tal modo, relegata nuovamente nella ristretta sfera di quei “profili pubblicistici” ancora così poco definiti.

Potrebbe allora avanzarsi una conclusione sul punto, cioè che la fase costitutiva del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici sia di competenza esclusiva dello Stato, mentre alle Regioni sono devoluti quegli aspetti contrattuali attinenti ai profili procedimentali e alle modifiche in corso d'opera del rapporto stesso. Anche questa soluzione, però, non risolve il problema della definizione dei profili pubblicistici e privatistici della materia al fine di delineare compiutamente gli ambiti della rispettiva potestà legislativa.

Inoltre, dalla lettura di entrambe le sentenze si evince che anche laddove è riconosciuta una competenza legislativa delle Regioni riguardo al regime contrattuale dei dirigenti pubblici, essa resta assoggettata al rispetto della normativa statale vigente sul punto.

Sembrerebbe, quasi, che la Corte voglia trattare il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di impiego pubblico regionale, come ancora sottoposto al regime costituzionale vigente *ante* riforma, dove l'esercizio della funzione legislativa affidato alle Regioni era comunque vincolato al rispetto dei principi fondamentali dettati dalla normativa generale dello Stato⁶.

⁴ Corte cost., sent. n. 2 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, 13.

⁵ Corte cost., sent. n. 324 del 2010, in *Giur. cost.*, 2010, 4484.

⁶ Per la delimitazione dei profili caratteristici del nuovo rapporto tra Stato e Regioni, nello specifico in relazione alla equiparazione tra le due sfere di competenza legislativa v. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 113 ss.

In altri termini, auspicando che la Corte torni a specificare ancor meglio l'orientamento per cui la disciplina dei profili privatistici – e anche soggettivi, dunque – dei rapporti di lavoro alle dipendenze pubbliche, sia di competenza esclusiva statale mentre quella dei profili pubblicistici – e quindi organizzativi – sia di competenza residuale regionale, non si comprende, comunque, come possa ancora sostenersi che, alla luce del nuovo testo dell'art. 117 Cost., l'esercizio della potestà legislativa regionale debba essere sempre condizionato dalla competenza esclusiva dello Stato⁷.

La sostanziale compressione della competenza regionale, probabilmente, sconta ancora la notevole estensione che la giurisprudenza costituzionale compie ogni qual volta si trovi a interpretare i contenuti della materia "ordinamento civile".

3. Sul punto risulta necessario soffermarsi, ora, sulla natura stessa della materia "ordinamento civile", che, per giurisprudenza costante, agisce come l'«*esplicitazione testuale*» del vecchio limite del diritto privato, posto alle Regioni in virtù dell'originario riparto delle competenze legislative.

È noto che l'elaborazione di detto limite risale alla c.d. "giurisprudenza costituzionale" della Corte di Cassazione degli anni '50⁸, e che la *ratio* di tale impostazione risiede nella volontà, successivamente sposata dalla Corte costituzionale, di limitare il più possibile la potestà legislativa regionale e di eliminarla nelle fattispecie tipiche del diritto privato, come ad esempio nel caso dei regimi contrattuali dei rapporti di lavoro.

Nello specifico, la Consulta riteneva che il limite del diritto privato per le Regioni fosse «*fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra i privati*»⁹.

Tutt'oggi, come anticipato, quest'orientamento rimane immutato tanto che la declaratoria di incostituzionalità si fonda, caso per caso, sul carattere intrusivo che le norme regionali eventualmente presentano rispetto a quelle regole fondamentali di diritto privato.

Tuttavia, cosa debba realmente intendersi per "ordinamento civile" non è ancora chiaro. Sicuramente, come rilevato in dottrina, non vi è una perfetta equivalenza con il "diritto privato", in quanto alcune delle materie che prima vi erano ricomprese adesso, nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., sono «*menzionate specificamente e partitamente (come, ad es., oltre allo stato civile, la cittadinanza, la tutela del risparmio, la concorrenza (...)), sicché il diritto privato risulta frammentato*»¹⁰.

La forte ambiguità del testo costituzionale si riverbera ovviamente sul dibattito dottrinale ancora aperto, atteso che alcuni autori riconducono alla formula "ordinamento civile" il complesso delle norme di diritto privato, altri il solo codice civile, altri ancora il complesso di principi, istituti, norme, regolamenti riguardanti il diritto privato anche non disciplinati nel codice civile¹¹.

Non v'è dubbio, comunque, che la particolarità della materia presuppone l'intervento chiarificatore della Corte costituzionale, che, caso per caso, dovrebbe precisarne i contenuti.

Così come accade, ad esempio, nella sentenza qui in commento relativamente all'istituto della mobilità dei dirigenti ADSU, laddove si ritiene che a questo sia applicabile la disciplina sulla c.d.

⁷ F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2004, 44 ss.

⁸ Per una rassegna delle sentenze della Corte di Cassazione in tema di limite del diritto privato v. E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, 11 ss.

⁹ Corte cost., sent. n. 82 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, 772 ss.

¹⁰ G. ALPA, "Ordinamento civile" e "principi fondamentali" nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, in *Rass. for.*, 2004, 15.

¹¹ IBIDEM.

mobilità collettiva contenuta nel d.lgs 165 del 2001, poiché l'ipotesi di modificazione soggettiva del rapporto di lavoro per effetto di un «*trasferimento unilaterale di personale dirigente di ruolo dall'azienda regionale all'amministrazione regionale si inquadra perfettamente nella dinamica del rapporto di lavoro e del relativo regime ed è, quindi, riconducibile in modo piano alla materia dell'«ordinamento civile»*»¹².

Si è visto, però, che non tutti gli aspetti del lavoro pubblico regionale sono così facilmente riconducibili nell'alveo dei profili privatistici o in quello dei profili pubblicistici e che la Corte sembra, appunto, aspettare il singolo caso concreto per definirne l'ambito di appartenenza.

Questo dato caratteristico dell'atteggiamento della Corte ha posto poi il problema di chiarire se l'«ordinamento civile» sia da considerare una materia propriamente detta ovvero se rientri nella categoria delle materie trasversali. Potrebbe dirsi che la Consulta opera spesso come se avesse a che fare con una «materia trasversale»¹³, suscettibile quindi di estendersi a qualsiasi ambito e dunque di incidere su «oggetti disparati (assoggettati ad eterogenei regimi competenziali)»¹⁴.

Così accade quando la Corte stabilisce che l'intervento statale in una materia dal chiaro tenore pubblico-organizzativo, come quella dei ruoli dirigenziali delle P.A. locali, è giustificato dallo scopo ad esso sotteso ovvero alla garanzia di uniformità della legislazione su tutto il piano nazionale¹⁵.

Non v'è dubbio, infatti, che l'elemento finalistico sia quello che caratterizza le materie trasversali, perché identificate non nell'ambito d'incidenza (oggetto), bensì nei fini che perseguono.

È altrettanto certo che non c'è, nella giurisprudenza della Corte, una netta presa di posizione in questo senso, non avendo mai la stessa definito esplicitamente l'ordinamento civile come materia-non materia.

Si aggiunga che il ricorso al «*criterio teleologico*» per l'individuazione dell'oggetto di una materia costituzionale inevitabilmente si pone a detrimento della competenza regionale specie nel caso di un confronto tra competenza esclusiva dello Stato e competenza residuale delle Regioni, in quanto il carattere «innominato» di quest'ultima tende a soccombere dinanzi alla capacità intrusiva della prima¹⁶.

È poi vero che l'esercizio della funzione legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» limita di fatto la disciplina delle Regioni in materia di pubblico impiego regionale nell'ambito della competenza residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa». Questa tendenza a restringere il campo d'intervento legislativo ai già criticati «profili pubblicistici» provoca un affievolimento della competenza regionale tanto da ritenere necessaria una ri-definizione della stessa anche ad opera della giurisprudenz

¹² Corte cost., sent. n. 17 del 2014, p.to 3 del *considerato in diritto*.

¹³ Per una definizione compiuta delle diverse categorie di materie riscontrabili nell'enumerazione costituzionale dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost. v. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 142 ss.

¹⁴ IBIDEM, 149.

¹⁵ Corte cost., sentt. n. 17 del 2014; n. 324 del 2010, cit.; n. 388 del 2004, cit.

¹⁶ S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 337 ss.